

Les réformes du secteur électrique en Jordanie et au Liban : vers de nouvelles régulations ?

Eric Verdeil

Université de Lyon, CNRS Environnement Ville Société

Email : eric.verdeil@normalesup.org

Texte soumis à la revue Insanniyat

Résumé

Les réformes du secteur électrique en Jordanie et au Liban s'inspirent d'une logique libérale. Les bailleurs attendent de leurs mises en œuvre des mutations significatives de l'action publique, une performance améliorée et une amélioration des finances. Dans cet article, nous soulignons les enjeux et sociaux de ces réformes, avant d'étudier successivement les réformes en Jordanie puis au Liban. En Jordanie, une profonde réforme institutionnelle a abouti, à l'issue de laquelle des firmes privées sous contrôle étranger (majoritairement émirien) occupent un rôle central. Mais nous montrons que le régime hachémite maintient un contrôle étroit sur le secteur. Au Liban, les blocages politiques entrave les projets de réforme, très proches dans leur inspiration du modèle jordanien. Dans les deux cas, les rapports sociaux structurants du secteur électrique apparaissent néanmoins largement inchangés.

Mots-clés

Liban, Jordanie, Banque mondiale, libéralisation, privatisation, réforme, électricité, service public, secteur privé

La libéralisation apparaît comme un des mots d'ordre dominant depuis une vingtaine d'années dans le monde arabe pour repenser le développement (Catusse, 2006). Il implique l'adoption de nouvelles dispositifs institutionnels et de nouvelles procédures et à travers sa mise en œuvre c'est une profonde mutation de l'action publique qui est visée. L'ambition est notamment de transformer le rôle de l'Etat, figure prométhéenne porteuse de l'impératif de développement, et d'instaurer de nouvelles relations en particulier avec la société civile et les acteurs privés. L'enjeu est la modification des mécanismes rentiers et redistributifs centrés sur l'Etat, considérés comme inefficaces et inappropriés.

Toutefois, les sciences sociales ont souligné que la privatisation, ici entendue au sens large comme la figure paradigmatique de ce renversement, se traduit moins par un retrait de l'Etat que par son

redéploiement dans d'autres fonctions, qui n'implique pas nécessairement un abandon du contrôle sur les populations et même dans certains cas, qui permet son resserrement ((Hibou, 1998). Une autre idée présente dans la littérature considère que les résultats de la réforme libérale sont fortement liés par les héritages historiques et sociaux, qui créent en quelque sorte des sentiers de dépendance. Il en va ainsi de certaines institutions ou de certaines coalitions d'acteurs qui perdurent au travers des réformes (Signoles, 2006).

Dans ce texte, nous proposons d'examiner les réformes affectant le secteur de l'électricité en Jordanie et au Liban. L'intérêt du secteur électrique est qu'il a été considéré comme un instrument majeur au service du développement dans la période de construction des Etats. De ce fait, les entreprises et opérateurs d'électricité du monde arabe ont été largement nationalisés et les Etats les ont utilisés comme outils d'aménagement du territoire et de croissance économiques, ainsi que de diffusion du progrès social, en ville puis dans les campagnes. Mais les performances de ce secteur vital déclinent dans les années 1990, et même avant pour le Liban pour cause de guerre civile.

Le Liban et la Jordanie, deux petits pays dépourvus d'hydrocarbures comptant 4 et 6 millions d'habitants respectivement, majoritairement urbains, effectuent un tournant libéral dans leur secteur énergétique à partir de la fin des années 1990. A cet égard, ils diffèrent radicalement. Alors que la Jordanie est considérée globalement comme le bon élève de la classe, le Liban fait figure de cancre résistant à la réforme. Dès lors, il ne s'agit pas ici de proposer une comparaison visant à identifier bons et mauvais points. Notre propos est de comprendre la définition des principes et la mise en œuvre d'une réforme de l'action publique, qui passe par l'imposition de nouveaux mots d'ordre et de nouvelles procédures impliquant une redéfinition des rôles et des interactions des parties prenantes à la gestion de ce secteur. Il s'agit en particulier d'analyser la place prise dans ce processus par les opérateurs privés dont l'arrivée et l'adoption des méthodes est l'objectif avoué de ces réformes. Il s'agit aussi de comprendre comment évoluent les rapports sociaux entre les différents acteurs et groupes sociaux concernés par les réformes (public/privé, catégories de consommateurs...), et quelles articulations se nouent avec le jeu politique autour et à propos de la réforme.

L'examen en parallèle des deux exemples retenus est instructif en raison même de la diversité des contextes. Certes, historiquement, les origines de la création du secteur électrique se ressemblent. On retrouve dans les deux cas le rôle d'opérateurs privés lançant ce services dans les villes avant d'être plus ou moins totalement nationalisés sans disparaître tout à fait. Mais alors qu'en Jordanie, le secteur électrique connaît des progrès très importants, au point d'assurer une couverture totale de la population (Verdeil, 2010), au Liban la guerre civile brise cette évolution. Destructures, manque d'entretien, déplacements de population, fraude et non-paiement déstructure durablement le fonctionnement du réseau électrique (Verdeil, 2009). A ces différences de trajectoire, et les expliquant, s'ajoutent des modes de fonctionnement politique radicalement autres. La Jordanie se caractérise par une forte centralité du pouvoir politique, au sens d'un appareil d'Etat placé au service de la monarchie en vue de contrôler une population hétérogène et sans appartenance nationale commune (Droz-Vincent, 2004). L'Etat joue à ce titre un rôle central de redistribution, en particulier de l'aide internationale qu'il reçoit en vertu de sa rente géopolitique. Au Liban, à l'inverse, la fragmentation politique et confessionnelle structurelle de l'Etat libanais, s'est renforcée pendant la guerre civile. L'Etat, partagé entre les groupes politiques concurrents (groupes de différentes

obédiences confessionnelles), est un ensemble d'institutions dont le contrôle permet d'accéder aux ressources qu'elles gèrent (Picard, 2002).

A travers l'examen de l'évolution du secteur électrique dans ces deux pays, et de ce qu'il dévoile des transformations de l'action publique en contexte de réforme libéral, nous interrogeons le redéploiement de l'Etat, les nouvelles relations avec les acteurs privés, et la transformation des rapports sociaux liés à la production et à la distribution électrique. Notre hypothèse est que, par delà la diversité des trajectoires, et par delà les mutations institutionnelles très importantes qui sont visées et partiellement réalisées, les rapports sociaux et les relations de pouvoir ne sont pourtant que partiellement modifiées, et au contraire plutôt reproduits. La réforme de l'action publique, dont il est sans doute trop tôt pour percevoir les résultats en termes de développement, apparaît donc comme un instrument de maintien des positions politiques.

Dans une première partie, nous mettons en évidence quelques-uns des enjeux majeurs qui conduisent à affirmer le principe de la réforme. Nous analysons ensuite successivement les cas jordanien et libanais¹.

Electricité et développement : des enjeux majeurs

Croissance des besoins, nouvelles pratiques et développement économique

La donnée majeure en ce qui concerne la consommation d'électricité tant au Liban qu'en Jordanie est la hausse continue de la demande. Si elle est au Liban largement insatisfaite faute d'une capacité de production suffisante (World Bank, Sustainable Development Department, Middle East and North Africa Region, 2008), elle est très vive en Jordanie : les prévisions l'évaluent à 9% par an pour la période 2007-2019 (Mason, Al-muhtaseb et Al-Widyan, 2009). Cette hausse résulte à la fois de la croissance de la population (encore très soutenue en Jordanie) et de l'adoption de nouvelles pratiques de consommation. Dans les deux pays, l'électrification est achevée. Les populations sont en voie d'électrification dans tous les domaines de la vie quotidienne. Les taux d'équipement électro-ménager en témoignent. Ainsi, au Liban, en 2004, 95% des ménages ont une télévision, 93% un réfrigérateur et 91% un fer à repasser². En Jordanie, entre 2000 et 2007, le taux d'équipement en réfrigérateurs est passé de 89 à 97%, exactement les mêmes proportions que pour les machines à laver, pour ne citer que ces deux exemples³. Entre 1997 et 2007, la consommation électrique des ménages est passée de 31 à 36%, celle du commerce de 11 à 16% tandis que l'industrie régresse de 34 à 29%, signalant la croissance très vive des nouveaux usages qui sont très corrélées avec le mode de vie urbain. A l'heure actuelle, le développement de certaines pratiques alimente particulièrement la hausse de la consommation. Ainsi, comme dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'ailleurs, la

¹ Ce texte synthétise des résultats pour partie exposés dans plusieurs publications parues ou en cours, dans le cadre du programme TANMIA de l'IFPO, qui a permis le financement de deux missions de recherche (au total, environ un mois) en Jordanie, et d'une mission au Liban, qui complétait des séjours plus anciens et des travaux déjà en cours. Il reprend aussi des éléments d'un rapport réalisé pour le compte du LCPS dans le cadre du programme UNESCO The State and the Social Sector, dont une synthèse fut présentée au séminaire de l'Université Américaine de Beyrouth en octobre 2009.

² Central Administration for Statistics, *The National Survey on Households Living Conditions 2004* (www.cas.gov.lb).

³ Ces chiffres et ceux qui suivent proviennent de *Jordan in Figures*, Jordan Department of Statistics, <http://www.dos.gov.jo>.

climatisation et le chauffage électrique sont des facteurs majeurs de hausse de la consommation électrique. Le taux d'équipement des ménages jordaniens est passé de 4,9 à 7% de 2000 à 2006.

A un autre niveau, la croissance de la production représente un enjeu central du développement économique. En effet, tant le développement industriel que tertiaire requiert une alimentation de bonne qualité. Aujourd'hui, le manque d'électricité au Liban est considéré comme un handicap majeur pour la croissance du pays. Une étude récente du FMI établit que la satisfaction des besoins électriques permettrait un gain allant jusqu'à 2% du PIB (L'Orient le Jour, 22/2/2010).

Un fardeau budgétaire impliquant une diversification énergétique et l'arrêt des subventions

Or, dans les deux pays, le secteur électrique représente un fardeau budgétaire très lourd, ce qui s'explique par les choix techniques d'approvisionnement effectués, les politiques tarifaires et plus généralement, la gestion du secteur.

En Jordanie, jusqu'en 2005, le pays a bénéficié d'un accès à des ressources énergétiques à très bas prix en provenance d'Irak puis, après l'invasion, de l'Arabie Saoudite. La hausse des coûts résultant de la fin de cette situation s'est traduit par un lourd déficit budgétaire. En conséquence, la Jordanie a cherché à diversifier et à garantir ses ressources énergétiques tout en limitant le coût, ce qui a été temporairement réalisé grâce à un accord de livraison de gaz naturel égyptien (Tomaira, 2008). Par ailleurs, la Jordanie s'oriente vers le développement d'énergie renouvelables (éolien, solaire) et même, à terme, nucléaire. L'autre volet de cette politique est une nécessaire limitation des subventions des tarifs énergétiques (Verdeil, 2010).

Au Liban, la question est plus complexe (Verdeil, 2009). Malgré une coûteuse reconstruction, le secteur électrique ne fournit pas assez d'électricité pour répondre à la demande. De surcroît, héritage de la guerre, les recettes sont obérées par la fraude et le non-paiement. Enfin, l'absence d'ajustement des tarifs électriques en fonction du prix des combustibles (qui sont à 95% des produits pétroliers) occasionne un déficit structurel d'environ 1 Mi US\$ qui est aujourd'hui responsable de plus d'un tiers de l'endettement du pays (50 Mi US\$ en tout, 160% du PIB). Les autorités libanaises ont prévu de passer au gaz et construit pour cela plusieurs centrales mais c'est seulement en 2009 qu'une seule d'entre elles reçoit du gaz depuis la Syrie. Les relations complexes entre les deux pays et une planification hasardeuse en ont jusqu'alors retardé l'échéance. Pour l'instant, les autorités libanaises ne procèdent pas au lancement d'un programme en faveur des énergies renouvelables (cf. Infra).

Un enjeu politique et social sensible

La situation de tension dans le secteur électrique, que ce soit à travers le rationnement au Liban et ses coûts induits en termes d'équipements palliatifs, ou à travers de la hausse des prix, en fait dans les deux pays une question politique et sociale sensible.

Au Liban, en janvier 2008, une série de manifestations contre le rationnement électrique a dégénéré, dans un contexte de tensions politiques et confessionnelles, en une émeute dont la répression a fait plusieurs victimes civiles. Cette affaire a été politiquement instrumentalisée mais au fond, elle illustre la vulnérabilité de populations subissant de manière concomitante un rationnement accentué suite aux conséquences de la guerre de 2006, la hausse des prix des carburants pesant sur les

abonnements aux générateurs (compléments nécessaires pour l'alimentation électrique), et les suites d'une campagne de répression de la fraude (Verdeil, 2009).

En Jordanie, si la tension autour de la question électrique est moindre, les observateurs du secteur ont noté une hausse de la fraude, habituellement très basse⁴. D'autre part, dans l'hiver 2007-2008, de nombreux résidents ont basculé vers le chauffage électrique, moins cher. Mais une hausse appliquée à partir de mars 2008 a rendu ses stratégies en partie caduques, suscitant diverses protestations. Dans un contexte de hausse des prix des biens de première nécessité et de montée de la pauvreté, les tarifs électriques représentent une question sensible, à gérer avec précaution (voir infra).

Ces différents enjeux concourent, dans les deux pays, à la formulation de réformes libérales dont on va maintenant analyser la mise en place et les rapports avec les configurations sociales et politiques.

Le cas jordanien : privatisation et contrôle maintenu de l'Etat

La privatisation du secteur électrique

La réforme du secteur s'inscrit dans une mutation plus large de l'action de l'Etat en Jordanie, non seulement pour les secteurs publics mais aussi pour les fonctions productives (Knowles, 2005). Ces mutations participent d'une remise en question de l'aide internationale dans ce pays, ou plus exactement de son conditionnement à la réalisation de réformes prônées par les bailleurs, en particulier, dans le cas d'espèce, de la Banque mondiale.

A partir de 1997, une série de consultations ont abouti à des changements en plusieurs étapes. En premier lieu, dès 1999, à la suite des préconisations de la Banque mondiale, la Jordan Electricity Authority (JEA) a été restructurée (*unbundling*) en plusieurs entités : la plupart des usines de générations électriques ont été regroupées au sein de la société CEGCO, et une autre (la plus importante) au sein de Samra; les activités de transmission et de dispatching sont désormais assumées par la société NEPCO ; enfin, la fonction de distribution pour les zones sud et est hors des périmètres des concessions de JEPCO et IDECO a été confiée à une nouvelle entité, EDCO⁵.

En 2002, une nouvelle loi temporaire pour le secteur de l'électricité a été promulguée. Elle institue la création d'un régulateur indépendant, Electricity Regulatory Committee (ERC), dont la mise en place a été véritablement entamée en 2006.

Enfin, à la suite d'une série d'appels d'offre, le gouvernement jordanien a cédé en deux fois 51% puis encore 9% de ses parts dans CEGCO, 55,4 de celles qu'il détenait dans IDECO, 100% des parts de EDCO. De même, dans le secteur de la génération, il a en 2008 octroyé une licence de production en *Build Operate Own* (BOT) pour un producteur privé indépendant (IPP), et il lui reste à finaliser la vente au secteur privé de l'usine Samra. Ainsi, en quelques années, le secteur a connu une mutation radicale : il a été réorganisé en fonction de différents métiers et selon une logique de marché. Dans le secteur de la production, plusieurs entreprises produisent donc de l'électricité.

⁴ Entretiens réalisés avec des responsables d'exploitation au siège des entreprises JEPCO et IDECO à Amman et à Irbid (avril et novembre 2008).

⁵ NEPCO : National Electric Power Company ; JEPCO : Jordanian Electric Power Company; IDECO: Irbid District Electric Company; EDCO: Electricity Distribution Company

Toutefois, à la différence du processus de libéralisation du secteur électrique mis en place en Europe, le cas jordanien se distingue par le modèle du *single buyer*, qu'occupe NEPCO. Cette entité reste publique : elle achète, transmet et vend l'électricité aux différents distributeurs, qui sont eux-mêmes totalement ou partiellement privés, à un prix fixé par l'ERC. Cette organisation, que les autorités jordaniennes justifient au nom de la difficulté de mettre en place une organisation de marché complètement libre, maintient de fait le rôle central de l'Etat. De plus, ce dernier garde aussi pour l'instant une forte minorité dans la principale entreprise de l'activité de génération, même si cette participation a vocation à se réduire. La Social Security Corporation Investment Unit, qui gère les actifs pour la sécurité sociale, a racheté une partie des parts de CEGCO, et détient aussi des actifs dans certaines des autres entreprises du secteur. Le retrait de l'Etat est donc ici limité – bien qu'on puisse imaginer qu'il s'accroisse à l'avenir.

L'Etat conserve également un rôle majeur d'orientation de la politique énergétique. Cela s'est traduit ces dernières années par la mise en œuvre d'une politique de diversification des ressources énergétiques en direction du gaz naturel (importé d'Egypte), qui se substitue au pétrole irakien et saoudien. Dans ce cadre, l'Etat cherche aussi à encourager le développement des énergies renouvelables. En janvier 2010, après plusieurs années d'attente, une loi temporaire vient d'être adoptée par le gouvernement qui définit les conditions d'exploitation des centrales éoliennes et solaires dont on envisage la construction au moyen d'appels d'offre en BOT. Enfin, le grand projet de l'Etat jordanien est de construire une centrale nucléaire près d'Aqaba dans le Sud du pays, qui pourrait entrer en fonction en 2020. Une telle décision relève manifestement du domaine stratégique et implique du reste d'importantes démarches diplomatiques impliquant l'Etat.

Une réforme en trompe l'œil / Les limites de la réforme/ Réforme et reproduction des rapports de force

Malgré cette évolution du cadre institutionnel qui semble repositionner l'Etat dans une fonction de stratégie, l'analyse concrète de la mise en œuvre des réformes fait ressortir ses limites. A travers les rapports de force entre administrations et les alliances passées avec le secteur privé, on assiste à la reproduction des rapports de force politiques existants plutôt qu'à une transformation des modes de régulation.

Un régulateur critiqué et contourné

La création d'une instance de régulation indépendante est présentée comme un point central de la réforme. Toutefois, plusieurs observateurs soulignent ses faiblesses et son manque d'indépendance. Toujours sise dans les locaux du ministère de l'énergie, son personnel est étroitement lié au ministère ou des entreprises publiques de l'électricité. A sa tête siège le doyen du secteur de l'électricité, Dr Hisham Al-Khatib, qui a été président de la JEA et à deux reprises et pour de longues années, le ministre de l'Energie. La nomination au poste de DG de NEPCO d'un des Commissaires de l'ERC, en décembre 2009, confirme l'absence d'étanchéité entre le régulateur et les firmes régulées.

La loi créant cet organisme, adoptée en 2002 à titre temporaire, attend toujours sa ratification par le Parlement. A plusieurs reprises ce dernier a repoussé son examen, la renvoyant au contraire en discussion en commission spécialisée au nom de divers motifs (Tomaira, 2008). En octobre 2008, des informations faisaient état d'une nouvelle loi en préparation qui fusionnerait l'ERC au sein d'une

commission de régulation de l'ensemble du secteur de l'énergie. Cette évolution ne s'est pas, à ce jour, produite mais illustre les incertitudes concernant son rôle et son efficacité.

Des investisseurs privés très proches du régime

Les nouveaux investisseurs dans le secteur de l'électricité sont principalement des fonds d'investissement originaires du Golfe : la société Jordan Dubai Capital, désormais présente, par l'intermédiaire de deux de ses filiales au capital de CEGCO, IDECO et EDCO, est elle-même une filiale d'un fonds d'investissement de Dubai, Dubai Capital Holding, dont le principal dirigeant est marié à une princesse de la famille royale jordanienne. Samir el Rifai, le manager de JD Capital au moment de la privatisation, est le fils d'un important homme politique jordanien, plusieurs fois ministre. Il a été lui-même conseiller du Roi et ministre. En décembre 2009, suite à la dissolution du Parlement, il a été nommé Premier ministre. S'il a officiellement renoncé à toute fonction et à ses intérêts au sein du secteur électrique, ses allers et retours illustrent les étroites connexions entre la principale firme bénéficiaire de la privatisation du secteur électrique et le plus haut niveau de l'Etat.

Une autre société présente au capital de CEGCO est CCC, une grande entreprise de travaux publics jordano-palestino-libanaise qui a d'importantes activités en Jordanie (immobilier, tourisme). D'autres investisseurs sont présents au capital de CEGCO, dont une holding d'Etat koweïtienne et une société originaire d'Abu Dhabi. On trouve également le groupe malaysien MALAKOF, un important acteur du secteur de l'électricité dans ce pays, désireux de se lancer dans une expansion internationale.

Il semblerait que la privatisation du secteur de l'électricité ait été entourée de précautions concernant les nationalités et les intentions des investisseurs, attirés par des perspectives de dividendes confortables et peu risquées, et qui apparaissent proches du régime. Ainsi, cette restructuration profonde du secteur a-t-elle apparemment été menée avec prudence : cette irruption de nouveaux acteurs paraît contrôlée par des liens étroits qu'une partie d'entre eux maintient avec l'Etat jordanien.

Le roi suspend la hausse des tarifs

L'évolution de la politique tarifaire est le dernier volet de la transformation du secteur. Le gouvernement a décidé de cesser ses subventions du tarif électrique, au nom de la limitation du déficit budgétaire. En 2005 et surtout en 2008, le tarif électrique a augmenté suivant des décisions de l'ERC. Celles-ci ont été appliquées de manière différenciée selon les catégories de consommateurs (commerce, agriculture, industriels, usagers résidentiels) et pour ces derniers, selon une échelle progressive afin de ménager les petits consommateurs. Comme les producteurs électriques pouvaient, par leur accord de licence d'exploitation, répercuter l'augmentation de leurs prix de revient hausses tarifaires sur leur prix de vente, NEPCO s'est trouvé en difficulté financière et a, dans plusieurs communiqués, indiqué qu'un relèvement du tarif électrique était en préparation avec l'ERC⁶.

Dans ce contexte, l'annulation soudaine de cette mesure attendue, sur une décision royale de septembre 2009, est évocatrice. NEPCO a du faire volte-face et expliqué qu'elle recherchaient d'autres voies pour rétablir son équilibre financier, et a même bientôt fait savoir que sa situation était rétablie. La décision royale semble s'expliquer par la crainte de manifestations de

⁶ Voir le communiqué sur le site de NEPCO: "His Majesty King Abdullah II: "No Increase for the Prices of Water and Electricity at All"", http://www.nepco.com.jo/engDetails.aspx?news_id=74 (15 septembre 2009).

mécontentement voire de violence. Elle s'inscrit dans un contexte de fortes hausses des prix concernant en particulier les biens de première nécessité et de paupérisation des classes populaires, après trois années de forte inflation⁷ et alors que la crise financière est fortement ressentie en Jordanie. En novembre 2009, deux incidents ont dégénéré en mini-émeutes dont l'un à Maan, ville où le mécontentement s'exprime régulièrement depuis vingt ans dans de violents incidents (Schwedler, 2002).

Cet épisode montre les limites du nouveau système de régulation. Bien que de nouvelles institutions et de nouveaux mécanismes soient censés conduire à un retrait de l'Etat du pilotage de ce secteur, ce dernier a gardé le contrôle de plusieurs leviers d'intervention, bien au-delà de son rôle d'orientation stratégique. Malgré le redéploiement de l'Etat, l'administration royale conserve un rôle central par l'intermédiaire de ses alliances avec les élites bénéficiaires de la privatisation ainsi que, plus directement, en disposant de facto d'un pouvoir de veto sur les principales décisions de sa propre administration, au nom des intérêts supérieurs de l'Etat, en l'occurrence des préoccupations sécuritaires.

Le cas libanais : blocage des réformes et *statu quo* socio-politique

Vue du Liban, la réforme de l'électricité jordanienne apparaît comme une *success story* et est donnée en exemple et en modèle (Baroudi, 2008). De fait, le Liban est enfermé dans d'insolubles problèmes électriques depuis la guerre civile (Awada 1988, Davie 1991), et la reconstruction du pays n'a jamais permis de rétablir totalement la situation. Malgré d'importants investissements dans de nouvelles capacités de production et l'amélioration du réseau, représentant 18,2% du total des investissements publics sur la période 1992-2005, le pays subit toujours des coupures de courant journalières allant de 3 à 12 heures par jour (Verdeil 2009), obligeant les consommateurs à avoir recours à un réseau de générateurs parallèles. Depuis 2002, le leitmotiv de l'intervention est le lancement d'une restructuration institutionnelle empruntant nombre de ses traits au modèle jordanien. Toutefois, entre les hésitations sur la nature et l'ampleur des privatisations à mener et la crise politique qui touché le pays depuis 2005, le secteur électrique n'a pratiquement pas évolué, perpétuant le *statu quo* entre les différents acteurs politiques et les situations acquises

Injonctions réformistes et enlisement

La loi 202 de 2002, adoptée alors que Rafic Hariri était Président du conseil des ministres, énonce le principe la privatisation du secteur électrique. Elle est adoptée alors que le Liban bénéficie, lors de la conférence dite de Paris II, d'une importante aide internationale accordée contre la promesse de réformes structurelles pour réduire l'endettement croissant du pays. En 2007, au lendemain de la guerre de l'été 2006, la conférence de Paris III assure de nouveau au Liban une aide internationale substantielle, contre la promesse renouvelée de réformes drastiques, notamment dans le secteur électrique. Les bailleurs de fonds, en premier lieu la Banque mondiale, ont effectué plusieurs études sur les différents volets du problème (World Bank, 2009) (World Bank, Sustainable Development Department, Middle East and North Africa Region, 2008). Dans l'intervalle, et jusqu'à aujourd'hui, les ministres successifs de l'Energie ont tous élaboré leur propre plan.

⁷

L'inflation a atteint 6,5% en 2006, 4,7% en 2007 et 14,6% en 2008.

Mais les désaccords persistent sur la méthode à suivre. Les lignes de clivage sont avant tout politiques. Officiellement, dans les gouvernements dits d'union nationale qui se sont succédés ces dernières années, les ministres de l'Energie appartenant à l'opposition (Hezbollah et aounistes), n'ont pas de divergence de vue majeure avec ceux de la majorité qui occupent la Présidence du Conseil en la personne de Fouad Siniora puis Saad Hariri, ainsi que la présidence du Haut-Conseil à la Privatisation. Personne n'est officiellement opposé au principe de la privatisation ou de partenariats publics privés. Toutefois, des différences d'appréciation portent sur le rythme des réformes et les modalités de financement et d'association avec le secteur privé. La corporatisation d'EDL et son découpage en filiales, jugé nécessaire par la majorité, peut attendre selon l'opposition. En 2009, cette dernière s'est opposée, par la voix du ministre Tabourian, à la concession de nouvelles unités de production électrique à des investisseurs privés, au nom de son coût à long terme pour la collectivité. Même le type de centrales à construire reste en débat, le passage au gaz des centrales conçues à cette fin à Zahrani et à Baalbek étant inenvisageable à court terme faute de gazoduc ou de terminal de débarquement. S'opposent le projet d'une centrale à charbon et celui de générateurs fonctionnant au diesel (Alami, 2009). La succession des crises politiques, la longue vacance du titulaire du poste entre 2006 et 2008, les remaniements du gouvernement et le blocage gouvernemental n'ont pas permis de déboucher sur un rapprochement des positions. Enfin, l'hypothèse d'une hausse des tarifs électriques pour les entreprises comme pour les particuliers fait également un facteur de division. Une hausse est jugée inévitable par divers protagonistes, au sein de l'EDL comme du gouvernement, en raison de la déconnection qui s'est opérée au fil des ans entre un tarif fixé en 1994 et jamais augmenté malgré la hausse des coûts de production lié au prix du combustible. Mais cette perspective est impopulaire dans un contexte de pauvreté accrue et de coupures quotidiennes, et alors que les usagers doivent payer un abonnement à un générateur. Elle est rejetée par une partie de la classe politique, par delà le clivage majorité/opposition.

Le maintien des positions acquises

Le principal résultat de cette situation d'attente est le maintien des situations acquises, qu'on peut analyser sous plusieurs angles en termes d'inégalités socio-spatiales.

Il s'agit en premier lieu des disparités d'accès au service. Le rationnement du courant électrique est en effet très fortement différencié selon les régions. Alors que la capitale a connu de longues périodes sans coupure (entre le milieu des années 1990) et 2006, les autres régions libanaises ne sont jamais sorties du rationnement. Les plus touchées sont la banlieue sud de Beyrouth, le Mont-Liban et la Békaa sud. A l'échelle locale, les situations peuvent être plus contrastées (Verdeil, 2009). Le coût des solutions palliatives est donc plus fort pour les habitants qui subissent le plus les coupures.

La deuxième inégalité majeure concerne le bénéfice des subventions tarifaires de l'électricité, puisque celle-ci n'étant pas facturée à son coût de revient. Ces subventions ont un effet clairement contre-redistributif, et favorisent les gros consommateurs. De surcroît, les consommateurs qui subissent le moins de coupures bénéficient davantage que les autres de cet effet, puisqu'ils peuvent consommer plus longtemps et qu'ils ont à supporter des coûts de générateurs inférieurs. Ainsi, les principaux bénéficiaires de l'insuffisance du tarif électrique sont les gros consommateurs de la capitale, généralement plus aisés que le restant des Libanais.

Cet avantage trouve en quelque sorte son pendant dans la tolérance à la fraude et au non-paiement dans certaines régions. Malgré des variations et, globalement, une diminution depuis les premières années de la reconstruction, celles-ci restent importantes. Bien qu'il soit couramment admis que les secteurs chiites, notamment dans la banlieue-sud défavorisée de Beyrouth, seraient les premiers concernés, la fraude et le non-paiement existent dans toutes les régions libanaises et touchent tous les milieux sociaux. Il est par conséquent très difficile et en tout cas caricatural de faire de ces phénomènes une lecture confessionnelle ou sociale.

A un autre niveau, le *statu quo* concerne aussi les relations entre EDL et les concessions. Ces dernières sont une survivance de l'organisation mandataire, qui avait confié à des entreprises privées la production et la distribution d'électricité dans des secteurs déterminés (Thobie, 2002). Aujourd'hui, cette situation concerne environ encore 10 à 15% des consommateurs, dans et autour des villes de Zahlé, Aley, Bhamdoun et Jbeil, ainsi que dans la vallée de la Qadisha. En raison d'accords anciens jamais remis en question, ces sociétés qui ne font plus que distribuer l'électricité, la rachètent à EDL à un prix variant de 50 à 75 livres libanaises le KWH, alors que le prix de vente moyen est de 127 LL, et que le coût de revient est supérieur à 240 LL. Ainsi, ces distributeurs privés réalisent des bénéfices très confortables. Si ils mettent en avant des indicateurs de non-paiement et de fraude très inférieurs à ceux enregistrés pour EDL, force est de constater qu'ils opèrent dans des conditions financières extrêmement favorables. Or, ils se posent justement en solution et en candidats pour la privatisation éventuelle de la production électrique (y compris d'origine renouvelable), voire de la distribution (Gabillet, 2009). C'est du reste à cause de ces privilèges bien gardés grâce à des connexions politiques que l'opposition se montre très méfiante face à l'idée de s'engager pour de longues durées dans des accords de rachat d'électricité au secteur privé.

Ainsi, l'incapacité gouvernementale à décider des contours de la réforme se traduit aujourd'hui à la fois par la persistance d'une situation de pénurie et de crise qui pèse lourdement sur l'économie du pays et sur le climat social, mais également par un maintien des positions acquises fortement inégalitaires au bénéfice de certains groupes restreints de la population.

Conclusion

La réforme du secteur électrique au Liban et en Jordanie constitue un exemple original pour aborder les transformations de l'action publique en contexte de libéralisation. Nous avons tenté de replacer son examen dans chacun des deux pays en rapport avec les interactions sociales et politiques en rapport avec ces réformes.

Nous avons ainsi mis en évidence la constitution d'une nouvelle alliance entre la monarchie hachémite et l'élite dirigeante du secteur privé bénéficiaire de la privatisation. Cette relation semble s'inscrire dans la continuité des relations nouées entre l'Etat et le secteur privé jordanien – en particulier l'entreprise JEPCO à Amman et à ce titre, illustrerait une logique de sentier de dépendance, que Tomaira (2008) avait dégagée. A tout le moins, elle illustre la reproduction d'une alliance de classe propre à ce secteur et conciliant efficacité gestionnaire et profit privé, ainsi que contrôle politique. Ici, la libéralisation se traduit moins par un retrait de l'Etat que par son redéploiement vers certaines fonctions et la réaffirmation du pouvoir du régime hachémite (en particulier de l'administration royale) sur le processus de réforme comme sur le jeu politique.

Le cas libanais montre une tout autre trajectoire. Mais par delà l'enlisement de la réforme électrique, enlisement largement dépendant des lignes de clivage et des facteurs de blocage du jeu politique libanais, il peut s'analyser lui aussi en termes de reproduction des positions acquises. En revanche, comme souvent, l'exemple libanais conduit à souligner que l'Etat ne peut être analysé comme un acteur unique mais plutôt comme un espace de relations entre groupes sociaux concurrents. Dès lors, l'idée d'un redéploiement de l'Etat est problématique. Les transformations institutionnelles, les nouvelles formes d'action publique mises en place et (très) partiellement atteintes dans ce processus de réforme illustrent une recomposition des rapports de force, qui toutefois ne vont pas jusqu'à une modification majeure des équilibres en présence, ce qui assure le *statu quo*.

Par delà les décalages entre les deux pays, ces exemples soulignent que le postulat d'une mutation des modes d'action publique par la transformation institutionnelles et la mise en avant de nouveaux acteurs se heurte à plusieurs obstacles. Il s'agit tout d'abord de l'opposition de certaines forces politiques et sociales dotées de ressources, mais aussi de la force d'inertie des rapports sociaux inscrits dans la longue durée, au cœur même des institutions. Elles apparaissent comme le ciment durci des sociétés et des régimes.

Références citées

- Alami Mona, 2009, « Alain Tabourian, ministre de l'énergie et de l'eau: "La production électrique recule de 3% par an" », *Magazine*, p. 18-19.
- Baroudi Roudi, 2008, « The state of energy-sector reforms in the MENA region », *The Daily Star*.
- Catusse Myriam, 2006, « Ordonner, classer, penser la société : les pays arabes au prisme de l'économie politique », *La politique dans le monde arabe*, E. Picard éd., Armand Colin, p. 215-238.
- Droz-Vincent Philippe, 2004, *Moyen Orient : pouvoirs autoritaires, sociétés bloquées*, Paris, Presses universitaires de France.
- Gabillet Pauline, 2009, *Le commerce des abonnements aux générateurs électriques au Liban. Régulation et pérennisation progressive d'un système extra-légal*, Master 2 Politiques publiques et gouvernements comparés, Lyon, Institut d'études politiques.
- Hibou Béatrice, 1998, *La privatisation de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Knowles Warwick M, 2005, *Jordan since 1989 : a study in political economy*, London, I.B. Tauris.
- Mason Michael, Al-muhtaseb Mu'taz A. et Al-Widyan Mohamad, 2009, « The Energy Sector In Jordan – Current Trends And The Potential For Renewable Energy », *Renewable Energy in the Middle East*, , p. 41-54. Adresse : http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-9892-5_3 [Accédé : 29 Janvier 2010].
- Picard Elizabeth, 2002, *Lebanon, a shattered country : myths and realities of the wars in Lebanon*, New York, Holmes and Meier.
- Schwedler Jilian, 2002, « Occupied Maan: Jordan's Closed Military Zone, by Jillian Schwedler », *Middle East Report Online*. Adresse : <http://www.merip.org/mero/mero120302.html> [Accédé : 15 Mars 2010].

- Signoles Aude, 2006, « Réformes de l'Etat et transformation de l'action publique », *La politique dans le monde arabe*, E. Picard éd., Armand Colin, p. 239-262.
- Thobie Jacques, 2002, « L'électrification dans l'aire syro-libanaise des origines à la fin du mandat français », *Outre-mers. Revue d'histoire*, vol. n°334-335, p. 527-554.
- Tomaira Rana V., 2008, *Legacy of a Rentier State: Reforming Jordan's Water, Energy and Telecommunications Sectors*, PhD Dissertation in City and Regional Planning, Berkeley, University of California.
- Verdeil Éric, 2009, « Electricité et territoires : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, p. 421-438.
- Verdeil Éric, 2010, « Libéralisation, nouvelle gouvernance locale et développement urbain durable : stratégies jordaniennes face à la dépendance énergétique », Hammamet.
- World Bank Social and Economic Development Group Middle East and North Africa Group, 2009, *Lebanon Social Impact Analysis - Electricity and Water Sectors*, World Bank. Adresse : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2009/07/21/000333038_20090721001206/Rendered/PDF/489930ESW0P0891C0Disclosed071171091.pdf.
- World Bank, Sustainable Development Departement, Middle East and North Africa Region, 2008, *Republic of Lebanon Electricity Sector Public Expenditure Review*, World Bank.